

HIPERTROFIA LEGISLATIVA E A SOBRECARGA DO SISTEMA JURÍDICO ANGOLANO.

Fernando CAFUNDA¹

Resumo: O que difere claramente um país livre de um país submetido a um governo arbitrário é, em primeiro lugar, a observação dos grandes princípios que norteiam o chamado Estado de Direito. A Constituição da República de Angola, no seu art. n.º 2, consagra a República de Angola como um estado democrático e de direito, o que em termos gerais, significa que todas as ações do estado se circunscrevem nas normas estabelecidas e divulgadas. Mas, claramente, tal formulação clássica é insuficiente para a conformação da ideia de que Angola é de facto um Estado de Direito. Para que se configure um verdadeiro estado democrático e de direito são necessários mais requisitos do que a simples submissão à lei. Tendo em conta a vida jurídica e política de Angola, sobretudo, dos últimos sete anos, procurámos trazer a reflexão as diversas nuances que colocam em questão o estado democrático e de direito em Angola.

Palavras - Chaves: Estado de Direito; sistema jurídico; politização.

HYPERTROPHIE LÉGISLATIVE ET SURCHARGE DANS LE SYSTÈME JURIDIQUE ANGOLAIS.

Sommaire: Ce qui différencie clairement un pays libre d'un pays soumis à un gouvernement arbitraire, c'est, en premier lieu, le respect des grands principes qui guident ce qu'on appelle l'État de droit. La Constitution de la République d'Angola, dans son art. Le numéro 2 consacre la République d'Angola en tant qu'État démocratique et de droit, ce qui, en termes généraux, signifie que toutes les actions de l'État sont limitées aux normes établies et diffusées. Mais, à l'évidence, une formulation aussi classique est insuffisante pour conformer l'idée que l'Angola est en fait un État de droit. Pour configurer un véritable État démocratique et de droit, il faut plus d'exigences que la simple soumission à la loi. Tenant compte de la vie juridique et politique de l'Angola, surtout, au cours des sept dernières années, nous avons cherché à réfléchir sur les diverses annuités qui remettent en cause la démocratie et l'état de droit en Angola.

Mots clés: État de droit ; Système juridique ; Politisation.

¹ Natural de Malanje, jurista, escritor e crítico literário.

Notas introdutórias

O atual cenário político, em Angola, traz consigo alguns reflexos de autoritarismo, marcas emblemáticas que sinalizam impasses e contradições para com o estado democrático e direito que se pretende sustentar.

O Estado em Angola, na sua ação, tem demonstrado uma perspectiva calcada na lógica punitiva que, no entanto, atravessa as relações de poder estabelecidas na sociedade angolana e, portanto, fazem com que tais relações sejam profundamente assimétricas, autoritárias, intolerantes, posto que as relações de alteridade projetam o outro enquanto inimigo e então, diante deste olhar, e por meio de uma cultura do inimigo, este outro personifica-se enquanto inimigo, que merece, portanto ser punido.

Historicamente, no processo de formação do estado angolano, houve sempre (e ainda há) todo um aparato jurídico-político de corte punitivo. É só vermos na forma como se alcançou a independência, o regime político que se implementou no pós -independência, os conflitos políticos e ideológicos que desembocaram na guerra civil, assim como o processo árduo e conturbado de reconciliação nacional. Todos estes factos, tiveram grande influência na construção de Estado que temos.

Para melhor se compreender as incongruências presentes no Estado de Direito angolano, na conjuntura atual, devemos ter em mente a formulação teórica de Thomas Hobbes a respeito do Estado Absoluto, do Poder Soberano.

Neste sentido, pode se dizer que o estado Hobbesiano articula medo e esperança. O medo, diante do poder ilimitado do soberano, e a esperança é de que a vida do súbito, em face da obtenção da proteção por parte do soberano, seja melhor.

Portanto, o estado angolano nasce “sob o signo do medo” e, este medo se potencializou muito na conjuntura atual na medida em que esta conjugação entre cultura de extermínio e lógica do inimigo encontra no Estado de Direito/exceção um locus muito apropriado para se desenvolver e produzir múltiplos efeitos no acontecer social.

1. O Problemático Conceito de Estado de Direito

O Estado de Direito poder ser concebido em sua aceção clássica por uma abrangente pretensão: a de que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas prescrições legais. Além disso, uma vez obtida a vigência dessa fórmula, pretendeu-se tornar o seu alcance mais preciso, afirmando-se que através dela o direito seria respeitoso com as liberdades individuais tuteladas pela administração pública. Como expõe Hayek (1990), ressaltando a

previsibilidade das condutas firmadas por uma normatividade estabelecida, de modo que os indivíduos possam pautar por elas sua liberdade de agir:

“A característica que mais claramente distingue um país livre de um país submetido a um governo arbitrário é a observância, no primeiro, dos grandes princípios conhecidos como o Estado de Direito. Deixando de lados os termos técnicos, isso significa que todas as ações do governo são regidas por normas previamente estabelecidas e divulgadas – as quais tornam possível prever com razoável grau de certeza de que modo a autoridade usura seus poderes coercitivos em dadas circunstâncias, permitindo a cada um planejar suas atividades com base nesse rendimento”.

Assim, um governo submetido ao Estado de Direito seria o contrário de um governo arbitrário. A elaboração pelo estado de normas fixas, claras e estáveis seria o único meio que teriam os indivíduos de não serem submetidos às incertezas do imprevisível.

É claro que, tal formulação classe não é suficiente para a consolidação da ideia de Estado de Direito. Um Estado de Direito desse tipo seria compatível com um regime autoritário zeloso da disposição livre dos assuntos individuais e assegurado de um grau de segurança e certeza para os cidadãos. Por exemplo, no regime socialista (que também Angola concebeu num determinado período da sua história), o homem é garantido em seu “vínculo social”. O direito se dirige ao homem não como pessoa individual, isolado como indivíduo, mas como pessoa concreta, como empresário, como trabalhador, como empregado ou representante de comércio etc. O direito regista o homem em suas relações sociais, em seu papel social. O indivíduo se caracteriza por pertencer a uma determinada comunidade de raça e sangue e tem nela garantidas suas funções individuais e sociais como empresário, obreiro, arrendatário, empregado, etc. Seu papel social e sua função (determinado pelos valores inerentes ao seu papel social) são ressaltados e assegurados pelo direito. Assim, um regime autoritário, não obstante, é capaz de assegurar um critério uniforme de aplicação do direito consoante a lei, ainda que autoritariamente elaborada (tem um critério legal do justo e o injusto), e é assegurado da previsibilidade das condutas (compreendidas nos valores maiores da comunidade).

Trata-se, então, de uma definição insuficiente do que se poderia conceber como um Estado de Direito. Do mesmo modo é insuficiente a definição preconizada pelo chamado estado liberal de direito.

O Estado Liberal de direito caracteriza-se pela difusão da ideia de direitos fundamentais, da separação de poderes, bem como do império das leis, próprias dos movimentos constitucionais que impulsionaram o mundo ocidental a partir da *magna charta libertatum*, de 1215.

O paradigma contemporâneo do estado democrático de direito se caracteriza por se um Estado de Direito em um contexto pós-positivista, marcado por uma reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios e de sua diferença qualitativa em relação às regras; pela reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; pela formação de uma nova hermenêutica; e pelo desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido se apresenta como parte da realização de tal Estado de Direito a consecução dos direitos fundamentais dos indivíduos. Mas a questão primordial a saber é: a quais direitos fundamentais estamos nos referindo, só os direitos políticos e às liberdades públicas ou ao conjunto de direitos materiais, económicos e sociais reconhecidos, via de regra, nas declarações de direitos? Se também são reconhecidos direitos materiais, de que natureza são esses direitos e como se definem as contradições entre os diversos exercícios de tais direitos pelos indivíduos?

A noção preconizada nesse texto é a de que, na contemporaneidade, deve ser limitado aquilo que se compreende pelo conceito de Estado Democrático de Direito, para que este possa subsistir como conceito útil e operacional. O Estado Democrático de Direito deve ser aquele capaz de submeter o exercício das funções do estado ao direito, limitá-lo, controlá-lo e assegurar valores como a autonomia, a liberdade e a igualdade naquelas circunstâncias onde possam imperar a fome, a insegurança ou a ignorância.

Mas, ao mesmo tempo, deve evitar a intervenção excessiva do estado, mesmo com objetivos igualitários, em tudo aquilo que ponha em risco valores como a responsabilidade, o esforço e mérito individuais, o desenvolvimento da autonomia e o talento moral dos cidadãos.

2. Angola: Estado Democrático e de Direito em Questão

A conjuntura atual do país, quer social, económica e sobretudo política, traz consigo inúmeros impasses, dilemas, paradoxos e permanências autoritárias na ação pública do executivo. Diante de ausência de políticas de estado que tenham contribuído ou que possam vir a contribuir para a negação e superação das assimetrias presentes nas relações sociais que perpassam a sociedade angolana e se inscrevem no processo de produção social vigente do estado angolano, e, por outro lado, tendo em vista a presença concreta de um aparato jurídico-político e policial ainda com intenso veio autoritário-punitivo, que potencializa em larga escala os processos de produção da marginalização social, da não inclusão, torna-se problemático o acolhimento à conceção de Estado Democrático e de Direito, posto que tal conceção configura-se, no mínimo, enquanto um grave equívoco político.

Com o choque do petróleo no ano 2014 e que perdura até nos dias de hoje, a crise financeira que se instalou interrompeu o processo de aceleração económica. A economia angolana perdeu sua capacidade de produção de recursos, as bases de financiamento dos gastos sociais começaram a se desmoronar. Neste contexto, o executivo começou a ter dificuldades de programar a economia, planejar a longo prazo ou reagir a crises conjunturais. As despesas sociais, as insatisfações e as demandas por políticas públicas passaram a crescer com maior velocidade em relação aos meios de financiamentos.

Esta situação do país tem vindo a se agravar à medida que a política repassou, subjetivamente, suas competências decisórias por meio do direito. Quer dizer, as políticas públicas e as metas governamentais foram normatizadas e transformadas em direitos. A título de exemplo, Lei do Combate do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do terrorismo - Lei n.º 34/11, de 12 de Dezembro, Lei n.º 15/18 de 26 de Dezembro - Lei sobre o Repatriamento de Capitais e Perdas alargada de bens.

O executivo não observa o critério virtuoso do planeamento estatal sobre a economia, ou seja, a compatibilidade entre a demanda por direitos e a oferta do estado para supri-las. Neste momento, surge o problema da crescente ineficácia das instituições jurídicas na efetivação dos direitos. Esta fase que vivemos, o denominamos como o período das “leis ilusórias” ou das “leis que não pegam”: sendo que não há estrutura política nem recursos para a viabilização dos direitos sociais.

A este problema o Estado reagiu de maneira informal e formal. Quanto à primeira, no interior da burocracia estatal, formou-se um estado informal que se utiliza de estratégias à margem da lei, como, por exemplo, a não regulamentação de certos direitos ou sua aplicação de modo altamente seletivo. Pense-se, por exemplo, no favoritismo ou no aumento da corrupção como mecanismo de não submissão aos procedimentos. A reação formal, por sua vez, se dá por meio de uma produção legislativa incontrolável e desconexa. Ao se depara com o aumento da conflituosidade. Fruto da ineficácia surgida, o estado intervencionista reagiu por meio de leis que buscam responder aos problemas sociais específicos que proliferam. Sua incapacidade de resolver materialmente os problemas sociais é compensada por uma aparente solução: a edição de novas leis. Isto tem levado o país a uma situação de explosão ou hipertrofia legislativa.

Esta solução é compatível com as estruturas do sistema político: quando reivindicações sociais não são atendidas, aumenta-se o nível da insatisfação. Uma estrutura sistémica dependente de eleições como é o caso da política não pode, no entanto, conviver com elevados patamares de insatisfação social. A edição de leis tornou-se, assim, para o executivo que governa, uma estratégia política para se imunizar desta situação: ao legislar, o sistema político passa à população o recado que está desempenhando sua função. E mais: desloca suas

competências decisórias para o judiciário e o responsabiliza perante a sociedade para executar o modelo de bem-estar social. Este fenómeno foi denominado por Luhmann (1982, p. 94-102) de sobrecarga do sistema jurídico. Com isso, o sistema político desloca o debate sobre as grandes questões políticas e a atenção da opinião pública para os tribunais.

Em Angola, essa estratégia tem sido para o executivo, válvula de escape para, diante de escassez orçamentária, a política se desonerar da pressão implementada de programas sociais. O ponto-cego do ativismo judicial é a estratégia deliberada de politização do direito desenvolvida pelo sistema político para se eximir de suas obrigações.

2.1. Sobrecarga do Sistema Jurídico Angolano e a sua Politização

A função do sistema político é tomar decisões que vinculem a coletividade (Luhmann, 2002, p. 227), o que significa produzir decisões que são comandos e ordens para todos. Imposição de uma única alternativa não é poder, mas coação autoritária. Poder, ao contrário, é uma comunicação na qual ambos os lados (alter/ego; poderoso/subalterno) interagem. Há poder quando o subalterno quer agir no mesmo sentido que o poderoso.

A produção de normas voltadas para a resolução de conflitos e objetivos específicos tem, a nosso ver, gerado inúmeros micros sistemas e diversas cadeias normativas que não possuem qualquer nexos entre si. Começa a existir uma inflação legislativa que tende a produzir uma certa confusão no interior do sistema jurídico angolano, abalando sua unidade e coerência lógica.

Apesar da ampliação da normatividade, os problemas sociais vem se triplicando, notasse que a técnica legislativa passou a adotar conceitos jurídicos abertos e indeterminados destinados à ampliação do alcance da lei sobre a proliferação dos conflitos na sociedade. A inflação legislativa que começa a se resistir em Angola, tende a gerar uma situação paradoxal: quanto mais leis eram produzidas para a solução dos conflitos, mais estes se agravam. A multiplicidade de normas aumenta as antinomias e a presença de conceitos jurídicos indeterminados eleva a possibilidade de decisões diversas com base a mesma lei.

A quantidade exorbitante de leis, associada à indeterminação das expressões legais produz um ordenamento jurídico polissémico (1999, p. 132-133). Amplia-se a insegurança jurídica, confirmada pelo aumento da discricionariedade do magistrado. A expansão da legislação coloca à disposição do magistrado, diversas alternativas legais para a solução do caso concreto: o mesmo facto pode ser resolvido a partir de diferentes regras. E mais: diante dos conceitos jurídicos abertos, o juiz sempre pode criar novas situações. Esse este contexto, formado pela combinação entre o aumento da inflação da demanda por direitos sociais (que cresce vertiginosamente por meio da inflação legislativa) e a impossibilidade financeira da política

em concretizá-los, gera uma situação limite para o sistema de justiça. Como, pelo “*non liquet*” (princípio da não denegação de justiça), o direito está obrigado a decidir, o magistrado passa a inovar e a tratar politicamente matérias que não eram de sua competência. Este fenómeno da politização da justiça, é visível, em Angola, e que por sua vez desemboca naquilo que chamamos de politização do direito, enfermado, desse modo, a edificação de um verdadeiro democrático de direito.

Todas às questões aqui levantadas, colocam em xeque o estado democrático e de direito consagrados na Constituição. As ações do executivo dos últimos anos, remete Angola, naquilo que Giorgio Agamben define como estado de exceção. Para este teórico, o “estado de exceção apresenta-se como forma legal daquilo que não pode ter forma legal e mais, apresenta-se como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo” (2004).

Considerações Finais

Angola precisa resolver problemas políticos fundamentais para que todas as instituições funcionem de modo razoável e cada uma cumpra seus deveres de modo moralmente aprovável e com eficiência, sem custos perdulários. A dimensão de Estado democrático de Direito passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos procedimentos utilizados no exercício de gestão dos interesses públicos e sua própria demarcação, a partir de novos comportamentos institucionais e novos instrumentos políticos de participação que expandam a estatura democrática da construção social de uma cidadania contemporânea.

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito angolano, destacam-se a cidadania e dignidade da pessoa humana, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora. Como afirma Jorge Miranda (1988, p. 166): "A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na conceção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado."

Por sua vez, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, constituem os objetivos fundamentais do Estado angolano, mas carecem de ações práticas e consequente na vida social do país, ou seja, a Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a

concretizar a democracia económica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana.

Referências bibliográficas

Constituição da República de Angola, 2010.

Giorgio, A. (2004). Estado de exceção. São Paulo.

Hayek, F. (1990). O caminho da servidão. Rio de Janeiro.

Hobbes, T. (2003). Leviatã ou matéria, Forma e poder de uma República eclesiástica e Civil. São Paulo.

Miranda, J. (1988). Manual de direito constitucional, Coimbra.

Lei n.º 34/11, de 12 de Dezembro – Lei do Combate do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do terrorismo.

Lei n.º 15/18 de 26 de Dezembro - Lei sobre o Repatriamento de Capitais e Perdas a largada de bens.

Luhmann, N. (2002). De Politik der Gesellschaft. Frankfurt.

Ausdifferenzierung des Recht. Beiträg zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie. Frankfurt. 1999.

Sobre o autor



Fernando KAFUNDA

- Natural de Malanje, jurista, escritor e crítico literário;
- Crónicas e artigos publicados no Jornal de Angola, Jornal Folha 8, Site O Gazeta (Portugal/Brasil), site freemind freeworld.org, Revista Letras de Ouro, Revista Jurídica JuLaw, Revista Palavra e Arte, Jornal Folha 8 e no Clube K;
- Ativista;
- Membro do movimento Lev'Arte.